Deutscher Bundestag **Drucksache 15/3137**
15. Wahlperiode 10. 05. 2004

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung 2001 über die Entwicklung der Kostenunterdeckung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 29. April 2004 gemäß Beschluss des Deutschen Bundestages vom 10. Juni 1976 (Bundestagsdrucksache 7/5242).

1 Auftrag

Der Deutsche Bundestag hat mit Beschluss vom 10. Juni 1976 die Bundesregierung beauftragt, in regelmäßigen Abständen über die Entwicklung der Kostenunterdeckung im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und die Finanzleistungen der öffentlichen Hand für den ÖPNV zu berichten. Dem Beschluss lagen der Bericht und Antrag des Ausschusses für den Verkehr und das Post- und Fernmeldewesen (Bundestagsdrucksache 7/5242) zugrunde. Die Bundesregierung hat mit ihren Berichten vom 12. Januar 1976 (Bundestagsdrucksache 7/4556), vom 17. Mai 1982 (Bundestagsdrucksache 9/1658), vom 23. Dezember 1986 (Bundestagsdrucksache 10/6773), vom 20. Januar 1992 (Bundestagsdrucksache 12/1965) und vom 22. April 1997 (Bundestagsdrucksache 13/7552) über die Entwicklung im ÖPNV und der Finanzleistungen der öffentlichen Hand berichtet.

Für den vorliegenden Bericht wurde eine Untersuchung der Kostenunterdeckung und Finanzleistungen durchgeführt, die auf den Daten des Jahres 1998 basiert.

2 Rahmenbedingungen und Begriffsdefinition

2.1 Rahmenbedingungen

Der vorliegende Bericht basiert auf umfangreichen Datenerhebungen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen wurde dabei von KPMG Consulting GmbH (heute: BearingPoint GmbH) unterstützt. Die Datenerhebung basiert auf folgender Grundlage:

- Kostenunterdeckung
  - Unternehmensdaten der privaten Unternehmen
  - Angaben der Verbände für die übrigen Unternehmensarten und weitere ergänzende Angaben
- Finanzleistungen der öffentlichen Hand
  - Haushaltspläne des Bundes
  - Haushaltspläne und Zuwendungsbescheide der Länder

Während die auf dieser Grundlage ermittelten Daten für die Darstellung der Kostenunterdeckung hinreichend nachvollziehbar und mit den Vorjahren vergleichbar sind, ergeben sich für die Darstellung der Finanzleistungen der öffentlichen Hand wesentliche Einschränkungen in der Vergleichbarkeit mit den früheren Berichten.

Die Finanzleistungen der öffentlichen Hand wurden in den Jahren zwischen 1993 (Datenbasis für den letzten Bericht 1996 – Bundestagsdrucksache 13/7552) und 1998 einer grundlegenden Reform unterzogen. Im Jahr 1996 wurde die Regionalisierung des ÖPNV auf der Grundlage des Regionalisierungsgesetzes (RegG) vom 27. Dezember 1993 wirksam. War der Bund noch bis 1996 für die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) der deutschen Bahnen zuständig und erbrachte zusätzlich erhebliche Aufwendungen im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG), so wurde dieses Engagement ab 1996 weitgehend aus den erhöhten Mitteln des Regionalisierungsgesetzes (RegG) geleistet. Entsprechend wurden die Mittel des GVFG auf das herkömmliche Maß zurückgeführt. Die Länder vereinnahmen die Mittel aus dem RegG generell in den Haushalten der für Verkehr zuständigen Ressorts. Der Zweck der Mittelverwendung ist in Artikel 106a Grundgesetz (GG) für den ÖPNV geregelt. Die Verantwortung obliegt den Ländern. Im RegG ist hierzu nur vorgegeben, dass die Mittel „insbesondere für den SPNV“ zu verwenden seien. Es erfolgt keine Quantifizierung oder detaillierte Zweckbindung.

Daneben ergeben sich im Berichtszeitraum 1993 bis 1998 weitere wichtige Veränderungen aus der wachsenden Bedeutung der Verkehrsverbünde, die z. B. auch als Empfänger von Leistungen im Rahmen von Kooperationsförderungen auftraten. Waren im Jahre 1993 die Verbünde noch vielfach als Unternehmensverbünde aufgebaut, die im Auftrag der Verkehrsunternehmen koordinierend tätig waren und Serviceleistungen erbrachten, entstanden bis 1998 Aufgabenträgerverbünde (teilweise auch als Umgründung bereits bestehender Unternehmensverbünde). Die dahinter stehenden Entscheidungen der Gebietskörperschaften waren vielfach geleitet durch die Erfordernisse der sich ändernden europäischen Rahmenbedingungen. In einigen Ländern übernahmen die Verbünde Bestellerfunktionen. Damit wurde die bisherige Einteilung der Fördermittelgeber erheblich geändert.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich die Förderlandschaft hinsichtlich Finanzinstrumenten und Zuwendungsgebern im Vergleich zu 1993 weitgehend verändert darstellt.

2.2 Berichtsaufbau

Die oben beschriebenen grundsätzlichen Veränderungen in der Neustrukturierung lassen sich bezüglich ihrer Auswirkungen auf den Berichtsaufbau wie folgt zusammenfassen:

- Im vorliegenden Bericht wäre erstmalig ein Vergleich zwischen alten und neuen Ländern möglich gewesen. Da eine derartige Zusammenfassung aber wenig Aufschluss über die z. T. regional unterschiedlichen Förderprogramme gibt, wurden die Länder einzeln dargestellt. Auf eine darüber hinausgehende Zusammenfassung nach alten und neuen Ländern wurde verzichtet.
- Aufgrund der Veränderungen durch die Gebietsreformen waren Anpassungen in der Berichterstattung erforderlich. Danach erfolgt keine Differenzierung der Finanzleistungen mehr nach Verkehrsräumen und Raumtypen.
- Von der Deutschen Bahn AG (DB AG) standen im Rahmen der Datenerhebung nur eingeschränkt aussagefähige Daten zur Verfügung, die für Auswertungs- und Interpretationszwecke nicht geeignet waren. Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Bericht auf die Interpretation der Ergebnisdaten der DB AG verzichtet.

– Die Regionalisierungsmittel als zusätzliche Finanzierungsart werden erstmalig dargestellt. Diese Mittel werden für nahezu alle Förderzwecke eingesetzt. Eine direkte und ausschließliche Zuordnung entsprechend der Gliederung der früheren Berichte und die Ableitung von Tendenzaussagen ist nur eingeschränkt möglich.

– Durch die gestiegene Verantwortung der Länder (sowie der kommunalen Gebietskörperschaften, der Verbünde etc.) im Rahmen der Verwendung der Regionalisierungs- und sonstigen Fördermittel ergeben sich eine Fülle von Finanzierungsmöglichkeiten mit unterschiedlichen regionalen Schwerpunkten. Diese Finanzierungen sind zum Teil an die gesetzlichen Möglichkeiten des GVFG gekoppelt. Sie werden allerdings durch landeseigene Vergabeprinzipien ergänzt, was ebenfalls die Vergleichbarkeit mit den früheren Berichten einschränkt. Aus diesem Grund ist ein Abgleich zwischen den vom Bund zur Verfügung gestellten Mitteln und der Mittelverwendung der Länder bezogen auf die Finanzierungsart nicht vollständig möglich.

Im vorliegenden Bericht ist daher festzustellen, dass eine Darstellung insbesondere zu den Finanzleistungen der öffentlichen Hand nur eingeschränkt möglich und interpretierbar ist.

2.3 Begriffsdefinition

Den nachfolgenden Abschnitten sind wesentliche Begriffsdefinitionen vorangestellt:

I. Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Als Öffentlicher Personennahverkehr i. S. dieses Berichtes gilt die Beförderung von Personen im Straßen-, Straßenbahn-, Stadtbahn- und U-Bahnverkehr, im Nahverkehr der DB AG und im Schienenpersonennahverkehr mit nichtbundeseigenen Eisenbahnen.

II. Kostenunterdeckung

Die Kostenunterdeckung ergibt sich als Differenz zwischen Kosten und Erträgen der Verkehrsunternehmen im ÖPNV.

III. Kostendeckungsgrad

Der Kostendeckungsgrad ergibt sich grundsätzlich wie folgt:

Kosten

./. Erträge ohne Finanzleistungen der öffentlichen Hand

./. Finanzleistungen der öffentlichen Hand

= Kostendeckung

Zur besseren Transparenz wurde im Bericht eine Unterscheidung zwischen Kostendeckung I (ohne Berücksichtigung der Finanzleistungen der öffentlichen Hand) und dem Kostendeckung II (mit Berücksichtigung der Finanzleistungen der öffentlichen Hand) vorgenommen.

IV. Gesamterträge des ÖPNV

Die Gesamterträge des ÖPNV setzen sich wie folgt zusammen:

– Umsatzerlöse (z. B. Erlöse aus dem Verkauf von Fahrscheinen im Linienverkehr nach den §§ 42, 43 Personenbeförderungsgesetz – PBefG – , Erlöse im freigestellten Schülerverkehr, erhöhtes Beförderungsentgelt);

– Sonstige Erträge (z. B. Erträge aus aktivierten Eigenleistungen, Auflösung von Rückstellungen, Miet- und Finanzerträge);

– Finanzleistungen der öffentlichen Hand wie z. B. Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG und § 6a Allgemeines Eisenbahngesetz – AEG –, Fahrgelderstattungen nach § 62 Schwerbehindertengesetz – SchwbG – (jetzt § 145 Sozialgesetzbuch IX), Ausgleichsleistungen für unterlassene Tariferhöhungen und Zuschüsse zur Bedienung besonderer Linien und

– Betriebskostenbeihilfen der Länder für Verkehrsunternehmen in den neuen Ländern.

V. Finanzleistungen der öffentlichen Hand

Als Finanzleistungen der öffentlichen Hand sind sämtliche Abgeltungsleistungen der öffentlichen Haushalte (Bund, Länder und Kommunen) zusammengefasst. Sie können direkte Zahlungen ebenso umfassen wie steuerliche Vergünstigungen. Zu den steuerlichen Vergünstigungen zählen z. B.:

– Verminderter Umsatzsteuersatz,

– Kraftfahrzeugsteuerermäßigungen,

– Grundsteuerbefreiung für Grundbesitz, der dem ÖPNV dient, sowie

– Ermäßigungen bei der Vermögens- und Gewerbesteuer.

3 Kostenunterdeckung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

3.1 Entwicklung der Kosten und Erträge 1993/1998 insgesamt

Für die Darstellung der Ergebnissituation 1998 standen aussagefähige Daten der DB AG nicht zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund und zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit wurden in der nachfolgenden Übersicht die Daten des vorhergehenden Berichtes 1993 um den Anteil der DB AG bereinigt.

Die Kosten im ÖPNV (ohne DB AG) sind gegenüber 1993 um 14,9 % moderat gestiegen, was einen jährlichen Anstieg von weniger als 3 % bedeutet. Der wesentlich stärkere Anstieg der Erträge ohne Finanzleistungen der öffentlichen Hand um ca. 28 % führt zu einer Verbesserung des Kostendeckungsgrades in 1998 auf 56 %. Neben Tariferhöhungen und einem verstärkten kundenorientierten Verkehrsangebot der Unternehmen hat sich auch das Beförderungsaufkommen im ÖPNV insgesamt erhöht.

Tabelle 1

Entwicklung der Kosten und Erträge 1993/1998

Bundesgebiet gesamt	1993			1998[1]	Veränderung 1993/1998	
	ÖPNV gesamt	DB AG	übriger ÖPNV			
	Mio. €			Mio. €	Mio. €	%
Kosten	16.472	6.365	10.107	11.612	1.505	*14,9*
Erträge	10.265	5.171	5.094	6.526	1.432	*28,1*
Kostendeckung I (absolut)	6.207	1.194	5.013	5.086	73	*1,5*
Kostendeckungsgrad II (prozentual)	*62,3 %*	*81,2 %*	*50,4 %*	*56,2 %*		
Finanzleistungen der öffentlichen Hand[2]	1.688		1.688	2.162	474	*28,1*
Kostendeckung II (absolut)	4.519	1.194	3.325	2.924	– 401	*– 12,1*
Kostendeckungsgrad II (prozentual)	*72,6 %*	*81,2 %*	*67,1 %*	*74,8 %*		

[1] ohne DB AG
[2] in früheren Berichten für die DB AG nicht separat ausgewiesen

Die Kostenentwicklung ist im Wesentlichen den steigenden allgemeinen Kosten, Erhöhungen der Sozialabgaben und der Steigerung des Lohn- und Gehaltsniveaus als einer der wesentlichen Kostenfaktoren geschuldet. Kompensiert wird diese Entwicklung im Berichtszeitraum durch erhebliche Restrukturierungsbemühungen der Unternehmen, die insbesondere bei kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen durch die Trennung der Sparten Verkehr und Versorgung (Wegfall der Querfinanzierung innerhalb der Versorgungsunternehmen) bedingt war.

Eine weitere Verbesserung des Kostendeckungsgrades ergibt sich durch die Berücksichtigung der Finanzleistungen der öffentlichen Hand, die sowohl der Abgeltung von Verkehrsleistungen (z. B. § 45a PBefG) als auch der Förderung z. B. von Investitionen dienen. Der Kostendeckungsgrad II steigt in 1998 auf ca. 75 % (1993 67 %). Der starke Anstieg der öffentlichen Finanzleistungen mit 28 % hat zwei wesentliche Ursachen:

– Das Fahrgastaufkommen erhöhte sich, was sich insbesondere bei den öffentlichen Finanzleistungen niederschlug, die dem Grunde nach eine Abgeltung für erbrachte Verkehrsleistung sind (z. B. Ausgleichsleistungen für den Schülerverkehr und Zahlungen für die Beförderung von Schwerbehinderten).

– Zwischen 1991 und 1993 existierten in den neuen Bundesländern für landesspezifische Förderprogramme Übergangsregelungen, die eine vorläufige Zahlung von Fördermitteln an die Verkehrsunternehmen ermöglichten. In den darauffolgenden Jahren wurden diese Fördermittel gesetzlich verankert, was in der Regel zu Nachzahlungen für Vorjahre und einem insgesamt höheren Finanzierungsaufkommen geführt hat.

Die fehlende Kostendeckung i. H. v. 25,2 % wird in den Verkehrsunternehmen aus anderen Finanzquellen gedeckt, wie z. B.:

– Verlustausgleich durch die kommunalen bzw. privaten Gesellschafter,

– Ergebnisbeiträge aus anderen Unternehmensbereichen innerhalb der Verkehre (z. B. Gelegenheitsverkehr, Tourismus) und

– Steuerlicher Querverbund bei kommunalen Unternehmen (z. B. aus Energie- und Versorgungsbereichen).

3.2 Kosten der Unternehmensgruppen in 1998

Naturgemäß weisen die kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen die höchsten spezifischen Kosten aus. Ausschlaggebend hierfür sind die bestehenden Tarifverträge, die Vorhaltung eines hohen Leistungsstandards und der relativ hohe Personaleinsatz für Aufgaben außerhalb des direkten Fahrdienstes.

Dagegen resultieren die wesentlich geringeren spezifischen Kosten der Regionalverkehrsgesellschaften aus einem hohen Anteil von Anmietverkehr, der durch Subunternehmen kostengünstiger angeboten werden kann. Die hohe Auslastung sowie das damit verbundene Fahrgastaufkommen im Zulauf zu den Städten führen darüber hinaus zu einem hohen Anteil an Personenkilometern (PKM) und somit einer Reduzierung der spezifischen Kosten.

Tabelle 2

Kosten nach Unternehmensgruppen

	1998		
	Mio. €	**Mio. PKM**	**Cent/PKM**
Alte Bundesländer			
kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen	5.782	21.715	26,6
Regionalverkehrsgesellschaften	1.201	9.160	13,1
Nichtbundeseigene Eisenbahnen	523	2.697	19,4
Private Unternehmen	1.095	6.840	16,0
Schienenpersonennahverkehr (DB AG)	–	–	–
	8.600	**40.412**	**21,3**
Neue Bundesländer			
kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen	2.905	11.522	25,2
Private Unternehmen	106	602	17,7
Schienenpersonennahverkehr (DB AG)	–	–	–
	3.012	**12.124**	**24,8**
Bundesgebiet gesamt (ohne DB AG)	**11.612**	**52.536**	**22,1**

Die nichtbundeseigenen Eisenbahnen konnten 1998 ihre Verkehrsleistung günstiger erstellen als die Gruppe der kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. Die immer noch hohen spezifischen Kosten sind wesentlich auf die hohe Anlagenintensität der nichtbundeseigenen Eisenbahnen zurückzuführen.

Durch überwiegend kostengünstigere Tarifverträge gegenüber den für die kommunalen Unternehmen maßgeblichen Bundesmanteltarifverträgen für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe (BMT-G) weisen die Personalkosten der privaten Unternehmen einen beachtlichen Vorteil auf.

Die Unterschiede in den Verkehrsarten zwischen den Ländern sind durch die günstigeren Tarif- und Entlohnungsstrukturen in den neuen Ländern bedingt. Andererseits wird dieser Kostenvorteil durch die vergleichbaren laufenden Kosten (z. B. Strom und Treibstoffe) und die zwischen 1993 und 1998 getätigten Investitionen in den Fuhrpark (Abbau des Investitionsstaus) kompensiert.

3.3 Erträge der Unternehmensgruppen in 1998

In den einzelnen Unternehmensgruppen ist die Ertragssituation im ÖPNV unterschiedlich, wenn auch die Erträge je Personenkilometer eine wesentlich geringere Schwankungsbreite aufweisen als die spezifischen Kosten. Auf die Umsatzerlöse je Personenkilometer wirken sich im Wesentlichen die Preisstruktur (angebotene Fahrausweiskarten), die Fahrpreishöhe sowie die Nachfragestruktur (Beförderungen je Fahrausweisart) und die Finanzleistungen der öffentlichen Hand aus. Die spezifischen Erträge weisen zwischen den alten und neuen Ländern nur noch geringe Unterschiede auf. Da die Finanzleistungen der öffentlichen Hand im Berichtszeitraum auf vergleichbare gesetzliche Regelungen gestellt wurden bzw. aus den Haushalten für die Förderungen des ÖPNV (investive und konsumtive Förderung) in den neuen Ländern eine Überkompensation erfolgte, näherten sich die spezifischen Erträge insgesamt an.

Die z. T. erhebliche Differenzierung zwischen den Unternehmensgruppen in den spezifischen Erträgen resultiert wesentlich aus dem hohen Anteil an Beförderungen bei den Regionalverkehrsgesellschaften und den privaten Unternehmen (Überlandverkehr mit hohen Reiseweiten).

4 Finanzleistungen der öffentlichen Hand

Durch Artikel 106a GG wurde ein Anspruch der Länder auf Mittel für den ÖPNV grundsätzlich geregelt. Den Ländern stehen daher Mittel aus dem Steueraufkommen des Bundes im Rahmen ihrer Zuständigkeit für den ÖPNV über das RegG zur Verfügung. Die Länder entscheiden eigenständig über deren Verwendung und sind nicht nachweispflichtig.

Neben dem RegG sind die Mittel aus dem GVFG ein weiteres wesentliches Finanzinstrument des ÖPNV. Während für den vorhergehenden Bericht die GVFG-Mittel und die Ausgleichszahlungen für den Schienenpersonennahverkehr maßgeblich waren, sind seit 1996 die Mittel aus dem RegG die wesentliche Finanzquelle.

Tabelle 3

Erträge nach Unternehmensgruppen

	1998		
	Mio. €	**Mio. PKM**	**Cent/PKM**
Alte Bundesländer			
kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen	3.857	21.715	17,8
Regionalverkehrsgesellschaften	1.277	9.160	13,9
Nichtbundeseigene Eisenbahnen	454	2.697	16,8
Private Unternehmen	1.038	6.840	15,2
Schienenpersonennahverkehr (DB AG)	–	–	–
	6.625	**40.412**	**16,4**
Neue Bundesländer			
kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen	1.969	11.522	17,1
Private Unternehmen	94	602	15,5
Schienenpersonennahverkehr (DB AG)	–	–	–
	2.063	**12.124**	**17,0**
Bundesgebiet gesamt (ohne DB AG)	**8.688**	**52.536**	**16,5**

Tabelle 4

Finanzleistungen der öffentlichen Hand 1998

Finanzleistung	Bund	Länder	Gemeinden	Insgesamt
	Mio. €	**Mio. €**	**Mio. €**	**Mio. €**
Investitionsförderungen aus GVFG und sonstigen Finanzquellen	856,3	196,2	110,7	1.163,2
Regionalisierungsmittel[1]	–	6.135,5	–	6.135,5
Steuererleichterungen	244,9	309,8	–	554,8
Ausgleichszahlungen Schienenpersonennahverkehr	–	–	–	–
Betriebskostenhilfen und Defizitausgleich	–	701,8	2.055,2	2.757,0
Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG und § 6a AEG	–	1.041,4	–	1.041,4
Schülerbeförderung	–	908,0	370,4	1.278,4
Schwerbehindertenbeförderung	203,6	319,6	–	523,2
Sonstige direkte Förderung	–	220,2	75,0	295,2
Insgesamt	**1.304,8**	**9.832,5**	**2.611,3**	**13.748,6**
nachrichtlich: Zusätzlich dem ÖPNV zurechenbar[2]	573,3	–	–	573,3
Finanzleistungen der öffentlichen Hand insgesamt	**1.878,1**	**9.832,5**	**2.611,3**	**14.322,0**

[1] Steueraufkommen des Bundes
[2] Ohne anteilige Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes nach Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG), die für den Nahverkehr genutzt werden (ca. 1,1 Mrd. Euro)

Parallel wurden die Mittel aus dem GVFG auf das herkömmliche Maß zurückgeführt. Insofern ergeben sich in den nachfolgenden Darstellungen Verschiebungen.

Für das Jahr 1998 ergibt der vorliegende Bericht eine Gesamtfördersumme aller öffentlichen Hände für den ÖPNV von 14 322 Mio. Euro. Die Schwerpunkte der Förderung lagen einerseits bei Mitteln des Regionalisierungsgesetzes (6 136 Mio. Euro) und davon wiederum in der konsumtiven Förderung von Betriebsleistungen im SPNV und übrigem ÖPNV bzw. ergänzenden Funktionen (4 936 Mio. Euro).

Einen weiteren Schwerpunkt bildete der Ausgleich struktureller Schwächen in Form von Steuererleichterungen und Leistungen für Betriebskostenbeihilfen/Defizitausgleiche (3 312 Mio. Euro) sowie Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG/§ 6a AEG und Kosten der Schülerbeförderung (2 320 Mio. Euro).

Gegenüber dem Vergleichsjahr 1993, für das im Bericht eine Gesamtfördersumme von rund 16 550 Mio. Euro ausgewiesen wurde, ergibt sich damit eine Reduzierung der Finanzleistungen der öffentlichen Hand um insgesamt 2 228 Mio. Euro (13,5 %).

Die direkten Leistungen des Bundes betragen insgesamt 1 878 Mio. Euro, die im Wesentlichen aus GVFG-Fördermitteln (828 Mio. Euro) bestehen. Die Struktur der Finanzleistungen ist jedoch, wie bereits erwähnt, mit der vor der Bahnstrukturreform nicht vergleichbar. Während eine Verschiebung von Leistungen zwischen dem GVFG und dem RegG stattgefunden hat, werden Ausgleichsleistungen an die DB AG im konsumtiven Bereich durch den Bund nicht mehr vorgenommen. Statt dessen erhalten die Länder umfangreiche Mittel auf der Grundlage des RegG zur Bestellung des SPNV. Inklusive Regionalisierungsmittel und ohne Berücksichtigung von Steuererleichterungen leistet der Bund direkt (GVFG) und mittelbar (RegG) mit 7 769 Mio. Euro weiterhin den Großteil an der Förderung des ÖPNV.

Die Finanzleistungen der Länder an die Verkehrsunternehmen betragen insgesamt 9 833 Mio. Euro. Wesentlicher Bestandteil dabei sind Mittel des RegG (6 136 Mio. Euro) für die Bestellung von Leistungen im SPNV (und teilweise im übrigen ÖPNV) sowie der Investitionsförderung. Reduziert man die Leistungen der Länder um die Regionalisierungsmittel, verbleiben rund 3 697 Mio. Euro und damit 144 Mio. Euro weniger als im Jahr 1993. Ausschlaggebend dafür ist die Tendenz der Länder, Leistungen, die ursprünglich aus originären Haushaltsmitteln der Länder gezahlt wurden, durch Regionalisierungsmittel zu ersetzen.

Die Leistungen der Kommunen im Jahr 1998 belaufen sich auf rund 2 611 Mio. Euro. Sie liegen damit deutlich unter den Leistungen des Jahres 1993, die mit 4 030 Mio. Euro beziffert wurden. Die deutlichste Reduzierung mit 37 % ergibt sich bei Finanzleistungen mit Verlustausgleichscharakter (2 055 Mio. Euro in 1998) aufgrund der weitgehenden Privatisierung in anderen Branchen (z. B. Energiewirtschaft).

Der Vergleich zwischen investiver und konsumtiver Förderung ist ohne weiteres nicht mehr möglich, da die Regionalisierungsmittel für beide Finanzierungsarten Verwendung finden. Hierzu ist eine Zusammenstellung aller Förderinstrumente notwendig.

Tabelle 5

Investitionsförderung

Finanzleistung	1998				1993				Veränderung 98/93	
	Bund	Länder	Gemeinden	Insgesamt	Bund	Länder	Gemeinden	Insgesamt		
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
Investitionsförderung im Rahmen des GVFG[1)]	827,7	181,7	110,7	1120,1	2019,6	524,5	247,2	2791,3	– 1671,2	*– 59,9*
Sonstige Investitionsförderung	28,6	14,5	–	43,1	6,7	111,2	46,9	164,8	– 121,7	*– 73,9*
Investitionsförderung im Rahmen des RegG	–	1199,1	–	1199,1	–	–	–	–	1199,1	*100,0*
Investitionsförderung	**856,3**	**1395,3**	**110,7**	**2362,3**	**2026,2**	**635,7**	**294,1**	**2956,1**	**– 593,8**	***– 20,1***

1) Angaben entsprechen dem GVFG-Bericht-2002. Laut den Erhebungen im Rahmen des Forschungsvorhabens waren durch die Länder nur 820 Mio. Euro nachvollziehbar.

5 Zusammenfassung Kostenunterdeckung und Finanzleistungen

Der vorliegende Bericht beruht auf der Datenerhebung aus dem Jahre 1998. Anzumerken ist, dass die Veränderung in den Strukturen des ÖPNV (zunehmende Wahrnehmung der Bestellerfunktion durch Verbünde) und den Finanzleistungen der öffentlichen Hand (höhere Eigenverantwortung der Länder für die Mittelvergabe) eine Berichterstattung in dem auf Bundestagsdrucksache 7/4556 basierenden Auftrag des Deutschen Bundestages an die Bundesregierung über die Ermittlung der Kostenunterdeckung im ÖPNV und den Finanzleistungen der öffentlichen Hand erschwert haben. Einerseits ist die Datenerhebung und Datenanalyse aufwendiger, andererseits sind Vergleiche zu vorhergehenden Berichten nicht durchgängig aussagefähig.

Die Kosten- und Erlössituation hat sich in dem betrachteten Zeitraum 1993 bis 1998 verbessert. Trotz steigender Kosten konnten in vielen Bereichen die durch die Verkehrsunternehmen eigenerwirtschafteten Erträge erhöht werden und sich somit der Kostendeckungsgrad verbessern. Die Weiterführung von Restrukturierungsmaßnahmen in einer Vielzahl von Verkehrsunternehmen, die zunehmende Anpassung der Liniennetze an die Mobilitätsbedürfnisse der Fahrgäste und die fortschreitende Ausschreibung von Verkehrslinien bzw. Linienbündeln lassen auch zukünftig eine Verbesserung des Kosten- und Leistungsverhältnisses erwarten.

Im Bereich der Finanzleistungen wurden 1998 durch die öffentliche Hand insgesamt 14 322 Mio. Euro für die Sicherstellung des ÖPNV aufgewendet. Wesentlicher Bestandteil waren die Regionalisierungsmittel mit einem Umfang von 6 136 Mio. Euro, während die Eigenleistungen der Länder gegenüber dem Jahr 1993 um 144 Mio. Euro zurückgingen. Die Regionalisierungsmittel werden seit Einführung des RegG den Ländern zur Verfügung gestellt und durch die Länder eigenverantwortlich und nach den Erfordernissen regionaler Besonderheiten verausgabt. Dies führt zu einer bedarfsgerechteren Förderung verkehrspolitischer Maßnahmen, die sich noch mehr an den regionalen Bedürfnissen ausrichten kann. Gleichzeitig wird damit aber die Transparenz und Vergleichbarkeit der Förderinstrumente zwischen den Bundesländern und dem Bund eingeschränkt.

Daneben sind die Mittel aus dem GVFG und die Ausgleichsleistungen für den Ausbildungsverkehr und die Schülerbeförderung wesentliche Bestandteile zur Erbringung einer bedarfsgerechten Verkehrsleistung. Während die GVFG-Mittel investiven Charakter tragen und dem Ausbau von Verkehrswegen sowie Beschleunigungsmaßnahmen für den ÖPNV dienen, haben die Ausgleichleistungen Entgeltcharakter für die entsprechende Verkehrsleistung.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333